



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2023

COMMISSION
DES
FINANCES

NOTE DE PRÉSENTATION

Mission
« PLAN DE RELANCE »

Examen par la commission des finances mardi 25 octobre 2022

Rapporteur spécial :
M. Jean-François HUSSON

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
PREMIÈRE PARTIE	
LA MISSION « PLAN DE RELANCE » RASSEMBLE DE NOMBREUX DISPOSITIFS EN VOIE D'ACHÈVEMENT	
I. UNE GESTION COMPLEXE DES CRÉDITS	11
A. LES CRÉDITS OUVERTS EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2022 ONT ÉTÉ LARGEMENT COMPLÉTÉS PAR DES REPORTS.....	11
B. LES TRANSFERTS DE CRÉDITS RÉDUISENT LA LISIBILITÉ DE LEUR GESTION ...	12
C. LE SUIVI DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EST INSUFFISANT	14
D. LES REDÉPLOIEMENTS EN COURS DE GESTION MODIFIENT LA RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR-DELÀ LES MODIFICATIONS FAITES EN LOI DE FINANCES OU PAR DÉCRET DE TRANSFERT	15
E. LA FACILITÉ POUR LA REPRISE ET LA RÉSILIENCE EUROPÉENNE DEVRAIT FINANCER UNE PARTIE IMPORTANTE DES DÉPENSES DE LA MISSION « PLAN DE RELANCE »	15
II. DES ACTIONS HÉTÉROGÈNES POUR UNE MISE EN ŒUVRE QUI SERA PROLONGÉE DANS LE TEMPS	17
A. CERTAINES ACTIONS DOIVENT ÊTRE PROLONGÉES SUR LES MISSIONS DE DROIT COMMUN	17
B. LE RYTHME D'ENGAGEMENT ET DE DÉCAISSEMENT DEMEURE PLUS LENT QUE LES PRÉVISIONS INITIALES	17
C. UNE EXÉCUTION PROLONGÉE DANS LE TEMPS.....	18
III. EN 2023, DES OUVERTURES DE CRÉDIT LIMITÉES POUR UNE CONTINUITÉ DES ACTIONS ENTREPRISES DEPUIS 2020.....	19
DEUXIÈME PARTIE	
LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2023	
I. LE PROGRAMME 362 « ÉCOLOGIE ».....	21
II. LE PROGRAMME 363 « COMPÉTITIVITÉ »	25
III. LE PROGRAMME 364 « COHÉSION ».....	28

L'ESSENTIEL

Cette mission a été créée en réponse aux conséquences économiques de la crise sanitaire par la loi de finances initiale pour 2021, qui l'a dotée de **36,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et **21,8 milliards d'euros en crédits de paiement**. Elle porte la majorité des crédits du budget de l'État consacrés au plan de relance de 100 milliards d'euros et comprend trois programmes : 362 « Écologie », 363 « Compétitivité » et 364 « Cohésion ».

L'ensemble des autorisations d'engagement ont été ouvertes en 2021 et, pour une partie minoritaire, en 2022. Le projet de loi de finances pour 2023 n'ouvre en conséquence que des crédits de paiement.

I. EN 2023, DES OUVERTURES DE CRÉDITS DE PAIEMENT UNIQUEMENT, AFIN DE POURSUIVRE LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS

Pour 2023, les crédits demandés par le projet de loi de finances sont de **4,4 milliards d'euros, uniquement en crédits de paiement**.

Crédits de la mission « Plan de relance »

(en millions d'euros)

		2021 LFI + LFR	2022 LFI	2023 PLF	Évolution PLF 2023 / LFI 2022 (volume)	Évolution PLF 2023 / LFI 2022 (%)
362 - Écologie	AE	18 366,0	139,0	0,0	- 139,0	- 100,0 %
	CP	6 824,0	5 696,9	3 556,4	- 2 140,5	- 37,6 %
363 - Compétitivité	AE	6 708,6	547,2	0,0	- 547,2	- 100,0 %
	CP	4 401,7	2 762,7	380,4	- 2 382,3	- 86,2 %
364 - Cohésion	AE	17 582,2	825,0	0,0	- 825,0	- 100,0 %
	CP	15 506,3	4 546,4	460,7	- 4 085,7	- 89,9 %
Total mission	AE	42 656,8	1 511,3	0,0	- 1 511,3	- 100,0 %
	CP	26 732,0	13 005,9	4 397,5	- 8 608,4	- 66,2 %

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

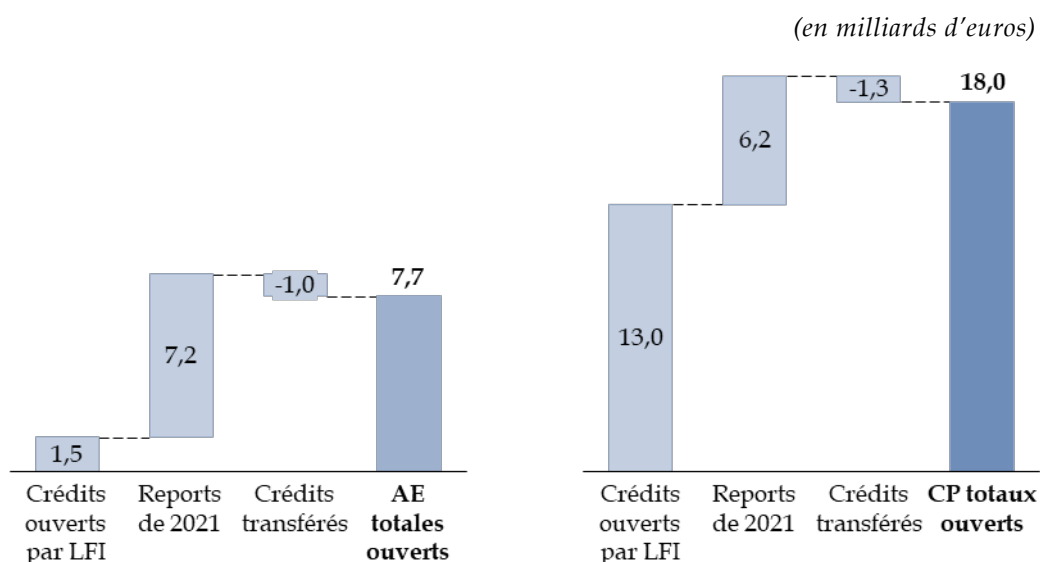
En conséquence, les ouvertures de crédit tendent uniquement à régler des **restes à payer** sur des autorisations d'engagement ouvertes au cours des exercices précédents, par exemple pour régler des mensualités sur l'achèvement de travaux dont les marchés ont été passés en 2020 ou 2021.

II. UNE GESTION COMPLEXE QUI NUIT À LA LISIBILITÉ DES CRÉDITS

Les crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2022 ne représentent qu'une partie des crédits réellement mis à disposition des gestionnaires de programme.

Alors que la loi de finances initiale n'avait ouvert que 1,5 milliard d'euros d'autorisations d'engagement, **c'est un montant près de cinq fois supérieur, soit 7,7 milliards d'euros, qui a été rajouté par report de crédits non consommés en 2021.**

Ouverture des crédits de la mission « Plan de relance » au 6 octobre 2022



Source : commission des finances, à partir des données Chorus

Une partie de ces crédits, de l'ordre de 1 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,3 milliard d'euros en crédits de paiement, **ont été transférés vers d'autres missions du budget général** pour la mise en œuvre d'actions labellisées au titre du plan de relance mais dont la gestion financière paraissait être plus efficacement assurée par d'autres services ou opérateurs. Ces crédits ne relèvent donc plus, sur le plan budgétaire, de la mission « Plan de relance », même s'ils sont toujours comptés dans l'enveloppe globale du plan de relance de 100 milliards d'euros.

Cette gestion complexe réduit la lisibilité de la gestion des crédits du plan de relance comme des missions qui y contribuent.

La Cour des comptes, dans un rapport le 9 mars 2022 remis à la commission des finances du Sénat sur la mise en œuvre des crédits du plan de relance, note en outre que **le suivi budgétaire reste « partiel »**. En effet, dans le cas où les crédits sont attribués aux bénéficiaires finaux par des opérateurs ou des entités publiques autres que l'État, c'est le versement des crédits aux tiers qui est retracé dans le système d'information Chorus, et non le versement effectif aux bénéficiaires. En outre, un suivi spécifique des mesures bénéficiant d'un financement au titre de la facilité européenne pour la reprise et la résilience doit également être assuré, ce qui complexifie l'exercice.

III. DES ACTIONS HÉTÉROGÈNES POUR UNE MISE EN ŒUVRE QUI SERA PROLONGÉE DANS LE TEMPS

A. CERTAINES ACTIONS SONT FINALEMENT REPRISES PAR DES MISSIONS DE DROIT COMMUN

Un grand nombre de mesures labellisées « plan de relance » auraient en réalité dû relever de missions budgétaires de droit commun. Outre celles qui se contentent en réalité d'abonder certaines dépenses courantes des ministères, plusieurs dispositifs portés en 2021 et 2022 par la mission « Plan de relance » sont repris en 2023 par les autres missions du budget général : rénovation des bâtiments publics, fonds « friches », déploiement de l'hydrogène, activité partielle.

La prime de rénovation énergétique des logements privés, **MaPrimeRénov'**, est désormais financée par la seule mission « Écologie, développement et mobilité durables », mais **son efficacité réelle en termes d'amélioration de la performance énergétique du parc de logements devrait être mieux établie**, alors que les objectifs de suppression des passoires thermiques sont très loin d'être atteints (2 500 sorties du statut de passoire thermique seulement en 2021 pour un objectif initial de 80 000). Le **fonds « friches »**, pour sa part, disposera de **moyens manifestement très inférieurs** à ceux qui avaient été apportés par le plan de relance, malgré le très grand nombre de projets qui pourraient se lancer.

Le retour du financement de la **recherche duale civile et militaire** dans la mission « Recherche et enseignement supérieur », après avoir été supporté pendant deux ans par la mission « Plan de relance », est un

exemple caractéristique du caractère en partie artificiel du bouclage financier de cette mission.

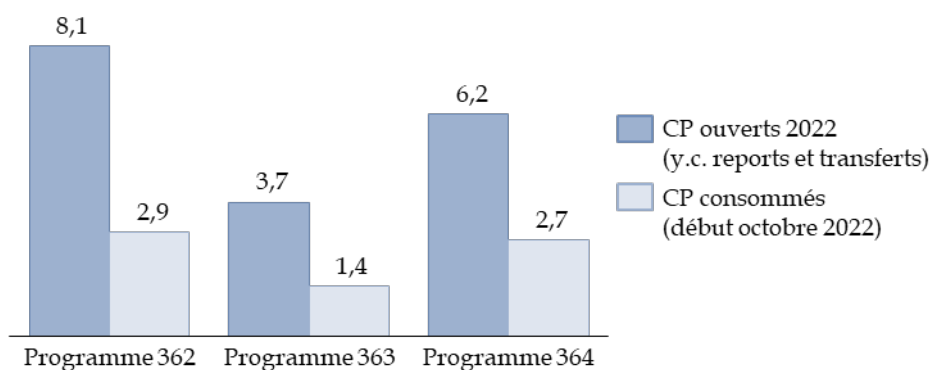
La mission « Plan de relance » a notamment été un support de financement pour des mesures qui ne relevaient pas de la relance de l'économie au sortir de la crise du covid-19, avaient vocation à être pérennisées et le sont effectivement.

B. LE RYTHME D'ENGAGEMENT ET DE DÉCAISSEMENT DEMEURE PLUS LENT QUE LES PRÉVISIONS INITIALES

Au début octobre 2022, le **taux d'exécution global des crédits de paiement** sur la mission « Plan de relance », mesuré par le rapport entre le montant des crédits consommés et des crédits ouverts (y compris les reports de crédits non consommés en 2021 et reportés à 2022, et après avoir retranché les crédits transférés vers d'autres missions) est de **38,5 %** seulement. Il est similaire d'un programme à l'autre.

Crédits ouverts en 2022 et consommés au 5 octobre 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des données du système d'information Chorus

Les indicateurs de performance figurant dans le projet annuel de performances confirment que **le taux d'exécution de la mission sera faible en crédits de paiements**. Il serait en effet en fin d'année de 80 % pour le programme 362, 83 % pour le programme 383 et 52 % pour le programme 364¹.

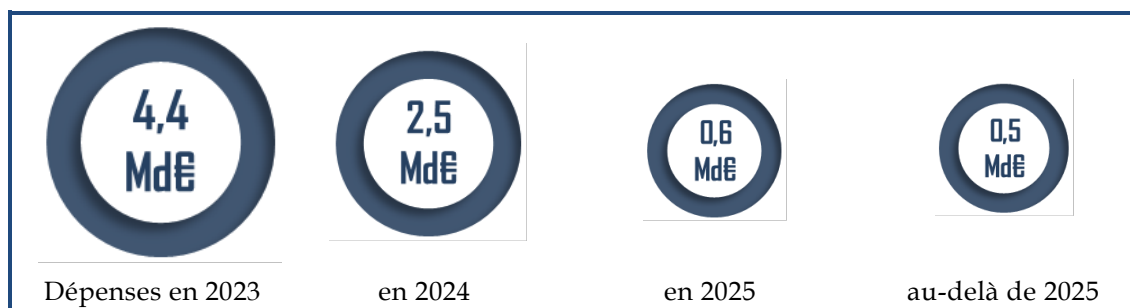
¹ Indicateur de performance 1.1 « Taux de consommation des crédits » prévu pour chacun des trois programmes de la mission « Plan de relance ».

En autorisations d'engagement, le niveau de consommation est de 48,0 % seulement. Il est donc plausible que le Gouvernement choisisse, comme il l'a fait les années précédentes pour les missions « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » et pour la présente mission, de reporter un montant important de crédits non consommés vers 2023, **ce qui aboutirait à de nouveaux engagements sans ouverture nouvelle en loi de finances initiale.**

C. UNE EXÉCUTION PROLONGÉE DANS LE TEMPS

En conséquence d'une exécution plus lente que prévue initialement, **des crédits de paiement (restes à payer) plus importants devraient être décaissés au cours des années à venir.** Alors que, lors du lancement de la mission « Plan de relance » dans le projet de loi de finances pour 2021, il était prévu des crédits restant à payer après 2023 de 2,5 milliards d'euros sur le programme 362, **ces restes à payer tardifs sont à présents estimés à 3,5 milliards d'euros**, dont 463 millions d'euros ne seraient même versés qu'après 2025.

Échéancier prévisionnel de dépenses sur la mission « Plan de relance »



Source : commission des finances, à partir du projet annuel de performances

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, **91 %** des réponses étaient parvenues pour la mission « Plan de relance ».

PREMIÈRE PARTIE

LA MISSION « PLAN DE RELANCE » RASSEMBLE DE NOMBREUX DISPOSITIFS EN VOIE D'ACHÈVEMENT

La mission « Plan de relance » a été créée par la loi de finances initiale pour 2021 afin de porter la majeure partie des crédits du budget de l'État consacrés au plan de relance dont le montant a été chiffré à 100 milliards d'euros par le Gouvernement.

Elle-même dotée de plus de 36 milliards d'euros, elle comprend trois programmes, 362 « Écologie », 363 « Compétitivité » et 364 « Cohésion », dont les crédits seront présentés plus en détail dans la deuxième partie du présent rapport.

I. UNE GESTION COMPLEXE DES CRÉDITS

A. LES CRÉDITS OUVERTS EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2022 ONT ÉTÉ LARGEMENT COMPLÉTÉS PAR DES REPORTS

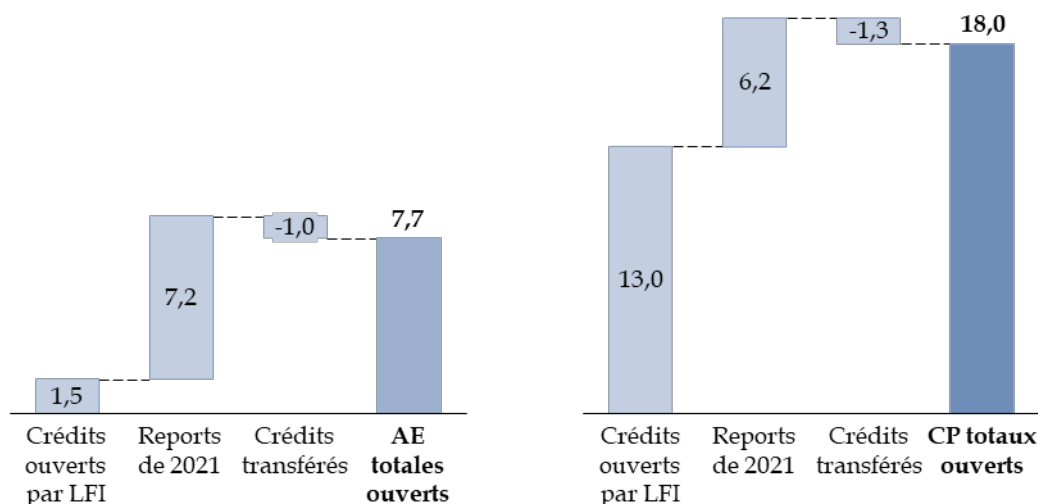
Les **crédits ouverts par la loi de finances initiale** pour 2022 ne représentent **qu'une partie des crédits réellement mis à disposition** des gestionnaires de programme.

Alors que la loi de finances initiale n'avait ouvert que 1,5 milliard d'euros d'autorisations d'engagement, c'est un montant près de cinq fois supérieur, soit 7,7 milliards d'euros, qui a été rajouté par report de crédits non consommés en 2021. En crédits de paiement, la loi de finances initiale a ouvert 13,0 milliards d'euros, complétés par 6,2 milliards d'euros de crédits non consommés en 2021.

Une partie de ces crédits, de l'ordre de 1,0 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,3 milliard d'euros en crédits de paiement, ont été transférés vers d'autres missions du budget général pour la mise en œuvre d'actions labellisées au titre du plan de relance mais dont la gestion financière paraissait être plus efficacement assurée par d'autres services ou opérateurs. Ces transferts sont décrits plus en détail *infra*.

Ouverture des crédits de la mission « Plan de relance » au 6 octobre 2022

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des données Chorus

B. LES TRANSFERTS DE CRÉDITS RÉDUISENT LA LISIBILITÉ DE LEUR GESTION

Le mode normal et majoritaire de gestion des décrets est celui de la **délégation**¹, par laquelle ceux-ci restent confiés au gestionnaire de programme ; une convention indique alors les modalités de gestion et de suivi des crédits entre le ministère de l'économie et le ministère chargé de la mise en œuvre des actions ainsi financées.

Certains crédits font toutefois l'objet d'un **transfert en gestion à des missions budgétaires** relevant des ministères chargés de mettre en œuvre les actions concernées. Ces transferts sont autorisés par le II de l'article 12 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), à condition que l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, corresponde à des actions du programme d'origine. C'est bien le cas en l'occurrence mais, comme on le verra dans la présentation des actions, le programme de la mission « Plan de relance » porte en réalité des politiques relevant du ministère et du programme destinataires des crédits transférés.

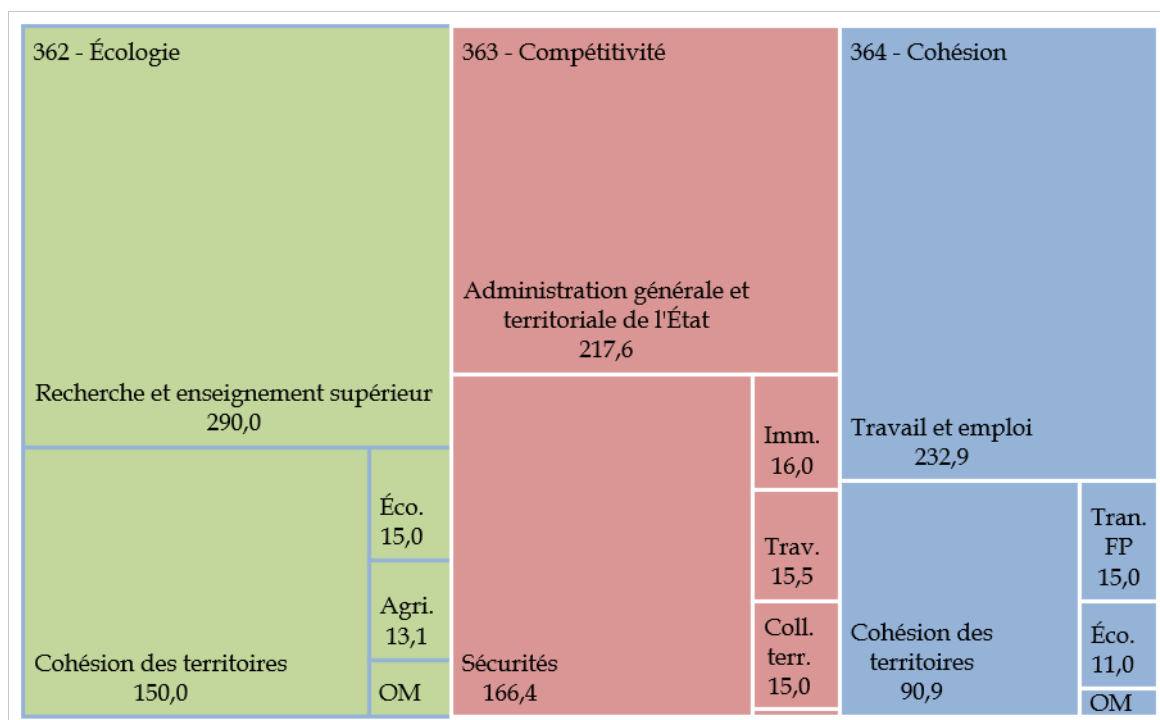
Ces crédits ne relèvent donc plus, sur le plan budgétaire, de la mission « Plan de relance », même s'ils sont toujours comptés dans l'enveloppe globale du plan de relance de 100 milliards d'euros.

¹ Circulaire 2REC-21-3622 (NOR CPPB2100712C) de gestion budgétaire du plan de relance, 11 janvier 2021.

Deux décrets de transfert concernant les programmes de la mission « Plan de relance » ont été pris respectivement le 23 mars et le 27 juin 2022, conduisant au transfert de 1,0 milliard d’euros en autorisations d’engagement et 1,3 milliard d’euros en crédits de paiement vers 19 programmes du budget général.

Répartition des transferts de crédits de la mission « Plan de relance » vers les autres missions du budget général

(en millions d’euros)



Agri. : Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales. Éco. : Écologie, mobilité et développement durables. Imm. : Immigration, asile et intégration. OM : Outre-mer¹. Tran. FP : Transformation et fonction publiques. Trav. : Travail et emploi².

Source : commission des finances, à partir des rapports relatifs aux décrets de transfert

Les transferts sont particulièrement importants à destination de certains programmes.

Le programme 290 « Recherche dans les domaines de l’énergie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » a ainsi reçu 186 millions d’euros en autorisations d’engagement et 290 millions d’euros en crédits de paiement

¹ La mission « Outre-mer » est destinataire de 7,5 millions d’euros en provenance du programme 362 et 3,5 millions d’euros en provenance du programme 364.

² La mission « Direction de l’action du Gouvernement », destinataire de 1,0 million d’euros en provenance du programme 363, n’est pas représentée ici.

afin de financer le soutien à la recherche et au développement aéronautiques civils.

Le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi » a bénéficié de transferts aussi bien du programme 363 « Compétitivité », pour le financement de la restructuration du parc d'imprimeries de presse, que du programme 364 « Cohésion » au titre du financement d'actions relatives à la formation professionnelle, pour un montant total de 128,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et 248,4 millions d'euros en crédits de paiement.

La politique d'aménagement du territoire portée par le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission « Cohésion des territoires » dépend des transferts du plan de relance (soit 90,9 millions d'euros) pour plus de 22 %, en autorisations d'engagement, de ses crédits totaux ouverts (soit 398,7 millions d'euros).

Cette gestion complexe réduit la lisibilité de la gestion des crédits du plan de relance comme des missions qui y contribuent.

C. LE SUIVI DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EST INSUFFISANT

La Cour des comptes, dans un rapport remis à la commission des finances du Sénat sur la mise en œuvre des crédits du plan de relance¹, note que **le suivi budgétaire reste « partiel »**.

En effet, dans le cas où les crédits sont attribués aux bénéficiaires finaux par des opérateurs ou des entités publiques autres que l'État, c'est le versement des crédits aux tiers qui est retracé dans le système d'information Chorus, et non le versement effectif aux bénéficiaires.

Si certaines administrations ont mis en place un suivi plus approfondi des mesures dont elles assurent le pilotage, ce suivi n'est pas centralisé et peut réunir des mesures labellisées « plan de relance » et d'autres qui relèvent des politiques de droit commun.

La complexité du suivi est accrue par la nécessité d'assurer un suivi spécifique des mesures bénéficiant d'un financement au titre de la facilité européenne pour la reprise et la résilience.

¹ *Cour des comptes, La préparation et la mise en œuvre du plan de relance, rapport remis à la commission des finances du Sénat en application de l'alinéa 2 de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, annexé au [rapport d'information n° 571 \(2021-2022\)](#) de Jean-François Husson, fait au nom de la commission des finances et déposé le 9 mars 2022.*

D. LES REDÉPLOIEMENTS EN COURS DE GESTION MODIFIENT LA RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR-DELÀ LES MODIFICATIONS FAITES EN LOI DE FINANCES OU PAR DÉCRET DE TRANSFERT

La **grande taille des trois programmes** de la mission avait pour but de **faciliter les réallocations de crédits** entre dispositifs.

Les crédits ont donc été autorisés par grande masse sur le fondement des documents budgétaires présentés lors des projets de loi de finances pour 2020 et 2021, ainsi que des lois de finances rectificatives successives. Les responsables de programme sont libres, en application du principe de fongibilité des crédits, de procéder à des réallocations entre actions de ces programmes et entre dispositifs au sein des actions.

Ces redéploiements ne sont pas décrits de manière exhaustive dans les documents budgétaires. **Il serait pourtant souhaitable qu'un suivi précis des réallocations de crédit soit tenu**, compte tenu de la très grande diversité des dispositifs financés, qui relèvent en outre de nombreuses politiques publiques.

Le Gouvernement a seulement indiqué au rapporteur général des « besoins nouveaux » survenus en 2022, principalement au titre de la prolongation jusqu'à la fin 2022 des barèmes de la prime à la conversion, du lancement d'une troisième édition du fonds « friches » et surtout de la forte dynamique sur les primes exceptionnelles d'apprentissage, qui ont pu être couverts par des sous-consommations sur d'autres dispositifs, du fait principalement de l'amélioration rapide du contexte macroéconomique ayant conduit à une moindre consommation sur l'activité partielle de longue durée (APLD) et à une sinistralité moins élevée qu'attendu des prêts participatifs.

E. LA FACILITÉ POUR LA REPRISE ET LA RÉSILIENCE EUROPÉENNE DEVRAIT FINANCER UNE PARTIE IMPORTANTE DES DÉPENSES DE LA MISSION « PLAN DE RELANCE »

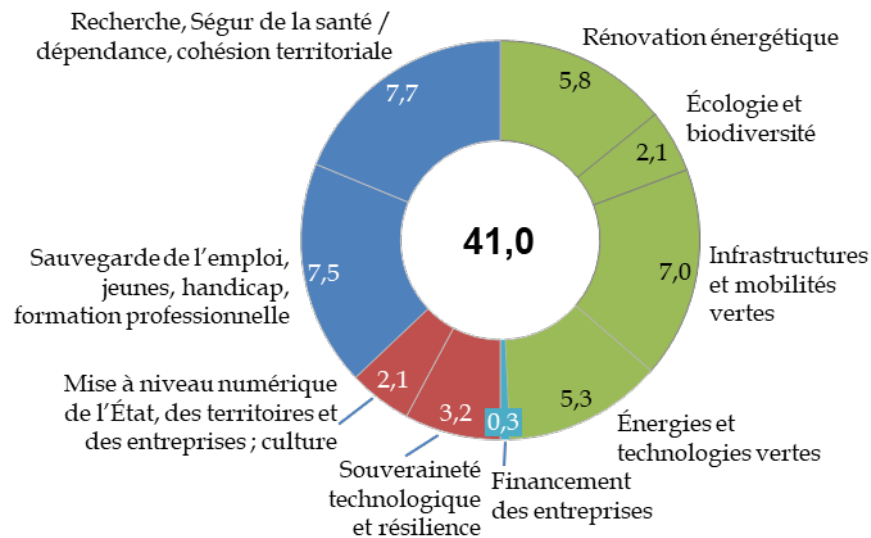
Le **plan national de relance et de résilience** (PNRR) présenté par le Gouvernement le 29 avril 2021, présente les actions du plan de relance français dans la perspective des priorités fixées au niveau européen.

Il prévoit un **co-financement européen** à hauteur de 41 milliards d'euros, qui s'impute sur l'enveloppe totale de 100 milliards d'euros du plan de relance français. Si le PNRR ne précise pas explicitement la proportion de ce co-financement qui correspond aux dépenses de la mission « Plan de relance », celle-ci porte une grande partie des priorités européennes. Les noms des trois programmes de la mission reprennent d'ailleurs les intitulés des trois piliers du plan de relance européen.

Un premier versement de 5,1 milliards d'euros a eu lieu en 2021, puis une seconde tranche a été versée au printemps 2022. La majeure partie du co-financement ne devrait donc être reçue qu'à partir de 2023.

Prise en charge des composantes du plan de relance par la Facilité pour la reprise et la résilience

(en milliards d'euros)



En vert : pilier « Écologie ». En rouge : pilier « Compétitivité ». En bleu : « Cohésion ».

Source : commission des finances, à partir du programme national de relance et de résilience

Le calendrier des versements est toutefois soumis à l'atteinte de 175 « cibles » et « jalons » définis dans le PNRR. Ces cibles et jalons concernent des investissements ou des réformes : à titre d'exemple, le projet de loi de programmation des finances publiques prévoit, dans son article 21, la mise en place d'un dispositif d'évaluation de la qualité des politiques publiques qui correspond à un jalon défini dans le PNRR¹.

Comme l'a indiqué la Cour des comptes dans le rapport précité sur la mise en œuvre du plan de relance, **ce processus nécessite la mise en place d'un dispositif d'audit et de contrôle lourd** aussi bien pour l'État, en termes de gestion, que pour des organismes et administrations, notamment locales, peu habituées aux financements européens.

¹ Mesure « Construction des lois financières articulée avec les évaluations de la dépense publique couvrant le champ des APU dans le respect de la trajectoire de dépenses de la loi de programmation des finances publiques » (année 2023), [Plan national de relance et de résilience](#), p. 383.

II. DES ACTIONS HÉTÉROGÈNES POUR UNE MISE EN ŒUVRE QUI SERA PROLONGÉE DANS LE TEMPS

A. CERTAINES ACTIONS DOIVENT ÊTRE PROLONGÉES SUR LES MISSIONS DE DROIT COMMUN

Le rapporteur général a déjà souligné qu'un **grand nombre de mesures labellisées « plan de relance »** devraient en réalité relever de **missions budgétaires de droit commun** et risquaient d'être portées par ces missions, une fois le financement par la présente mission interrompu. C'est le cas d'un certain nombre de ces dispositifs à compter de 2023.

La **rénovation des bâtiments publics** et le **fonds « friches »** font désormais l'objet d'un nouveau programme 380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires », créé sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables », sans toutefois que les moyens budgétaires consacrés au fonds « friches » soient précisés dans les documents budgétaires. Le **déploiement de l'hydrogène** est repris par la mission « Investir pour la France de 2030 ».

De même, la **recherche duale civile et militaire**, portée par la mission « Plan de relance » pendant deux années, est à nouveau financée par la mission « Recherche et enseignement supérieur » à compter de 2023, comme c'était le cas jusqu'en 2021.

L'**activité partielle**, imputée à la fois sur la mission « Plan d'urgence » et sur le programme 364 « Cohésion » de la présente mission, sera à compter de 2023 financée par la mission « Travail et emploi ».

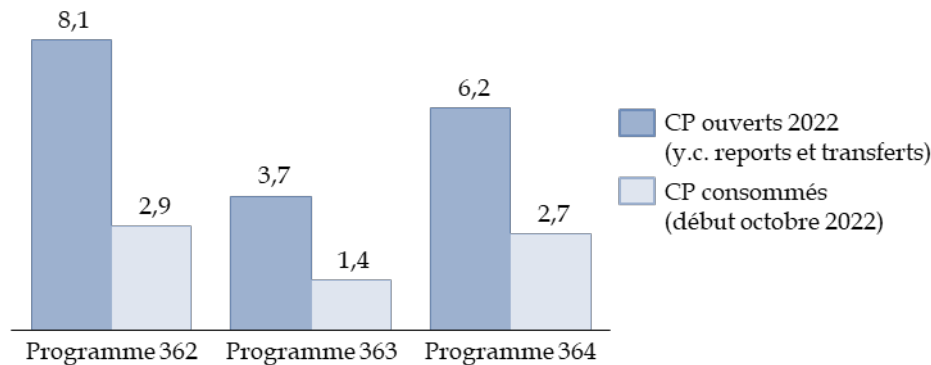
La **mission « Plan de relance »** a ainsi été un support de financement pour un certain nombre de mesures qui ne relevaient pas de la **relance de l'économie** au sortir de la crise du covid-19, mais avaient vocation à être pérennisées et le sont effectivement, comme l'avait mis en exergue le Sénat.

B. LE RYTHME D'ENGAGEMENT ET DE DÉCAISSEMENT DEMEURE PLUS LENT QUE LES PRÉVISIONS INITIALES

Au 5 octobre 2022, le **taux d'exécution global des crédits de paiement** sur la mission « Plan de relance », mesuré par le rapport entre le montant des crédits consommés et des crédits ouverts (y compris les reports de crédits non consommés en 2021 et reportés à 2022, et après avoir retranché les crédits transférés vers d'autres missions) est de **38,5 %** seulement. Il est à peu près constant d'un programme à l'autre, variant entre 35,7 % pour le programme 362 et 43,1 % pour le programme 364.

Crédits ouverts en 2022 et consommés au 5 octobre 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des données du système d'information Chorus

Les indicateurs de performance figurant dans le projet annuel de performances confirment que le taux d'exécution de la mission sera faible en crédits de paiements.

Ce taux serait en effet en fin d'année de 80 % pour le programme 362, 83 % pour le programme 383 et 52 % pour le programme 364¹.

Le **taux d'exécution en autorisations d'engagement** est également assez faible, puisqu'il est de **48,0 % seulement**, 4,0 milliards d'euros en autorisations d'engagement n'ayant pas encore été ouverts. En conséquence, si le Gouvernement, comme les années précédentes, ne propose pas l'annulation de ces autorisations d'engagement pour les rouvrir en loi de finances initiale pour 2023, **il est plausible que des autorisations d'engagement soient reportées et ouvertes en 2023 alors même que la loi de finances initiale n'en prévoirait aucune.**

C. UNE EXÉCUTION PROLONGÉE DANS LE TEMPS

En conséquence d'une exécution plus lente que prévue initialement, **des crédits de paiement (restes à payer) plus importants devraient être décaissés au cours des années à venir.**

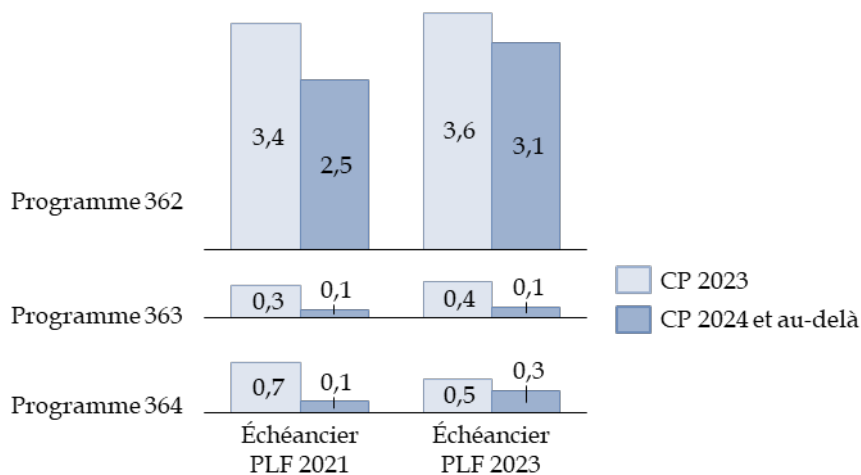
Alors que, lors du lancement de la mission « Plan de relance » dans le projet de loi de finances pour 2021, il était prévu des crédits restant à payer après 2023 de 2,5 milliards d'euros sur le programme 362, **ces restes à payer tardifs sont à présents estimés à 3,5 milliards d'euros**, dont 463 millions d'euros ne seraient même versés qu'après 2025. Les restes à payer des deux autres programmes sont plus limités, car ils comprennent

¹ Indicateur de performance 1.1 « Taux de consommation des crédits » prévu pour chacun des trois programmes de la mission « Plan de relance ».

moins de dépenses d'investissement, notamment immobilier et militaire, dont la réalisation s'étend sur plusieurs années.

Échéancier d'exécution des crédits de paiement

(en millions d'euros)



Lecture : alors que le projet de loi de finances pour 2021 prévoyait que les décaissements du programme 362 seraient de 3,4 milliards d'euros en 2023 et de 2,5 milliards d'euros au-delà, ils devraient être respectivement de 3,6 et 3,1 milliards d'euros selon le projet de loi de finances pour 2023.

Source : commission des finances, à partir du projet annuel de performances

III. EN 2023, DES OUVERTURES DE CRÉDIT LIMITÉES POUR UNE CONTINUITÉ DES ACTIONS ENTREPRISES DEPUIS 2020

Pour 2023, les crédits demandés par le projet de loi de finances, dans sa version initiale, sont de **4,4 milliards d'euros en crédits d'engagement, contre** 26,7 milliards d'euros en 2021 (loi de finances initiale et lois de finances rectificatives) et 13,0 milliards d'euros en 2022.

Aucune nouvelle autorisation d'engagement n'est demandée, puisque la quasi-totalité des autorisations d'engagement, soit 42,7 milliards d'euros, ont été ouvertes par les lois de finances initiale et rectificatives de 2021. La loi de finances pour 2022 est venue ouvrir 1,5 milliard d'euros d'autorisations d'engagement à titre complémentaire.

Évolution des crédits de la mission « Plan de relance »

(en millions d'euros et en pourcentage)

		2021 LFI + LFR	2022 LFI	2023 PLF	Évolution PLF 2023 / LFI 2022 (volume)	Évolution PLF 2023 / LFI 2022 (%)
362 - Écologie	AE	18 366,0	139,0	0,0	- 139,0	- 100,0 %
	CP	6 824,0	5 696,9	3 556,4	- 2 140,5	- 37,6 %
363 - Compétitivité	AE	6 708,6	547,2	0,0	- 547,2	- 100,0 %
	CP	4 401,7	2 762,7	380,4	- 2 382,3	- 86,2 %
364 - Cohésion	AE	17 582,2	825,0	0,0	- 825,0	- 100,0 %
	CP	15 506,3	4 546,4	460,7	- 4 085,7	- 89,9 %
Total mission	AE	42 656,8	1 511,3	0,0	- 1 511,3	- 100,0 %
	CP	26 732,0	13 005,9	4 397,5	- 8 608,4	- 66,2 %

Source : commission des finances du Sénat, d'après les lois et projets de lois de finances

Ces ouvertures de crédits ont pour objet, à titre principal, de permettre la continuité des actions engagées depuis 2020. Elles sont présentées en détail dans la seconde partie du présent rapport.

DEUXIÈME PARTIE LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2023

I. LE PROGRAMME 362 « ÉCOLOGIE »

Le **programme 362 « Écologie »** fait l'objet de demandes de crédit en 2023 à hauteur de **3 556,4 millions d'euros en crédits de paiement**, contre 5,7 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2022.

Aucune nouvelle autorisation d'engagement n'est demandée, comme pour les autres programmes de la mission. La quasi-totalité des autorisations d'engagement ont ainsi été ouvertes dès la loi de finances pour 2021, à hauteur de 18,3 milliards d'euros, la loi de finances pour 2022 n'ayant ouvert que 139 millions d'euros supplémentaires.

Évolution des crédits par action du programme 362

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2022	PLF 2023	Évolution PLF 2023 / LFI 2022 (volume)	Évolution PLF 2023 / LFI 2022 (%)
01 - Rénovation énergétique	AE	-	-		
	CP	1 505,8	982,6	-523,2	- 34,7%
02 - Biodiversité, lutte contre l'artificialisation	AE	-	-		
	CP	528,2	523,4	-4,8	- 0,9%
03 - Décarbonation de l'industrie	AE	-	-		
	CP	288,0	288,0		0,0%
04 - Économie circulaire et circuits courts	AE	-	-		
	CP	129,8	100,0	-29,8	- 23,0%
05 - Transition agricole	AE	-	-		
	CP	730,3	206,0	-524,3	- 71,8%
06 - Mer	AE	-	-		
	CP	95,2	76,8	-18,4	- 19,3%
07 - Infrastructures et mobilité vertes	AE	139,0	-	-139,0	- 100,0%
	CP	1 363,8	394,7	-969,1	- 71,1%
08 - Énergies et technologies vertes	AE	-	-		
	CP	1 008,3	801,6	-206,7	- 20,5%
09 - Dotation régionale d'investissement	AE	-	-		
	CP	47,5	183,3	135,9	+ 286,3%
Total programme 362	AE	139,0	-	-139,0	- 100,0%
	CP	5 696,9	3 556,4	-2 140,5	- 37,6%

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Ces ouvertures de crédits de paiement concernent l'ensemble des actions de la mission.

Ainsi, dans le cadre de l'**action 01 « Rénovation énergétique »**, la **rénovation thermique des bâtiments publics** dispose de 520,2 millions d'euros de crédits de paiement en 2023, après 849 millions d'euros prévus par le projet de loi de finances pour 2022, pour poursuivre les opérations engagées en faveur de la rénovation de bâtiments de l'État, de ses opérateurs et des collectivités territoriales. 213,0 millions d'euros sont consacrés aux actions de **rénovation énergétique des logements privés**, notamment à travers le dispositif MaPrimeRénov' Copropriétés, et 187,1 millions d'euros pour la **rénovation énergétique** et la **réhabilitation lourde des logements sociaux**.

S'agissant du dispositif **MaPrimeRénov'**, le projet annuel de performances du programme 362 « Écologie » annexé au projet de loi de finances pour 2022 fixait une **cible** de sortie de logements privés du statut de « passoire thermique » (étiquettes F ou G) de **80 000 logements en 2021** et de **20 000 logements en 2022**, pour une réalisation de **2 500 sorties** du statut de passoire thermique **seulement** en 2021. La cible très élevée de 80 000 n'est désormais plus mentionnée et le projet annuel de performances ne donne pas d'estimation relative à l'atteinte ou non de l'objectif, beaucoup plus limité, fixé pour 2022.

Dès septembre 2021, la Cour des comptes notait que « *si l'objectif de massification est très perceptible, la vérification de la qualité et de l'efficacité des travaux en matière de lutte contre les passoires thermiques et la précarité énergétique n'est pas assurée* »¹. Le premier rapport d'évaluation du plan de relance notait également, en octobre 2021, que MaPrimeRénov' était surtout utilisé pour des rénovations simples et non des rénovations globales, de sorte que le gain énergétique estimé relatif aux travaux validés au premier semestre de cette année n'était égal qu'à 0,4 % de la consommation énergétique des résidences principales en France².

Même s'il est probable que tous les logements sortant du statut de passoire thermique ne soient pas recensés³, **l'absence d'interrogation de la part du Gouvernement au sujet de l'efficacité réelle du dispositif MaPrimeRénov' est préoccupante**. Le dispositif est certes un succès quantitatif : 416 000 primes ont été attribuées entre janvier et août 2022. Toutefois, rien ne démontre jusqu'à présent qu'il contribue de manière proportionnée à son coût (en 2023, 2,3 milliards d'euros sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et 89 millions d'euros sur

¹ Cour des comptes, [Premiers enseignements du déploiement du dispositif « MaPrimeRénov' »](#), audit flash, septembre 2021.

² Comité d'évaluation du plan France Relance, premier rapport, octobre 2021.

³ L'étiquette relative au diagnostic de performance énergétique (DPE) n'est pas collectée automatiquement dans le cadre de l'instruction des dossiers, mais seulement pour les dossiers demandant l'obtention du bonus afférent, et pour lesquels l'audit est exigé.

la mission « Plan de relance ») à l'amélioration de la performance énergétique du parc de logements. 81 % des primes attribuées correspondent ainsi à des rénovations « mono-gestes ».

Sur l'**action 02 « Biodiversité, lutte contre l'artificialisation »**, 310,6 millions d'euros de crédits de paiement sont consacrés à des actions de densification et de renouvellement urbain : il s'agit de la mise en œuvre de projets sélectionnés dans le cadre du **fonds « friches »** financé en 2021 et 2022 par la mission « Plan de relance ». Les nouveaux engagements sont portés en 2023 par la mission « Écologie, développement et mobilité durables », qui fixe un objectif de 1 000 hectares recyclées par cet instrument en 2023, sans indication précise des crédits qui sont consacrés¹ : **il s'agit d'une réduction manifeste de l'ambition du fonds « friches »**, les projets sélectionnés par celui-ci en 2021 et 2022 représentant une superficie de 3 370 hectares. Cette diminution des moyens consacrés par l'État est regrettable alors que les collectivités territoriales doivent faire face actuellement à la mise en œuvre difficile des obligations de la loi « Climat et résilience »², tendant à une division par deux d'ici à 2031 du rythme d'artificialisation des sols, objectif auquel des dispositifs tels que le fonds « friches » apporterait un soutien important.

L'**action 03 « Décarbonation de l'industrie »** est dotée de **288 millions d'euros** en crédits de paiement afin de financer notamment des investissements dans des procédés de fabrication moins émetteurs ou d'installation de chaudières biomasse.

L'**action 04 « Économie circulaire et circuits courts »** bénéficie de **100 millions d'euros** en crédits de paiement pour contribuer aux actions du fonds « économie circulaire et déchets » de l'Agence de la transition écologique (Ademe), principalement pour le recyclage des plastiques, la modernisation des centres de tri et la valorisation des déchets.

Sur l'**action 05 « Transition agricole »**, **206 millions d'euros** en crédits de paiement seront consacrés à plusieurs dispositifs relatifs aux filières animales, au renouvellement et au développement des agro-équipements et à la forêt.

Des crédits de paiement de **76,8 millions d'euros** sont consacrés sur l'**action 06 « Mer »** au « verdissement » des ports et de la flotte, ainsi qu'à la modernisation de la filière pêche et aquaculture durable.

¹ Les mesures de reconquête des friches sont imputées sur l'action 03 « Amélioration du cadre de vie » du nouveau programme 380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », action dotée de 470 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 117,5 millions d'euros en crédits de paiement, sans décomposition plus précise du financement des différents dispositifs portés par cette action.

² Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, [article 194](#).

L'action 07 « **Infrastructure et mobilité vertes** » reçoit des crédits de paiement de **394,7 millions d'euros**, comprenant :

- la poursuite d'actions de régénération de petites lignes ferroviaires (cofinancées par les régions), de développement de l'offre de trains de nuit et des infrastructures de fret (116,9 millions d'euros) ;

- des actions de développement des transports en commun et des infrastructures dédiées au vélo (246,2 millions d'euros) ;

- diverses mesures relatives aux infrastructures de transport (26,2 millions d'euros), par exemple avec l'installation de bornes électriques, et au renforcement des réseaux électriques (5,5 millions d'euros).

L'action 08 « **Énergie et technologie vertes** » bénéficie des crédits les plus importants, après l'action 01 présentée *supra*, avec des crédits de paiement de **801,6 millions d'euros** en 2023. Les deux principaux dispositifs sont :

- le développement de l'hydrogène avec des appels à projets nationaux sur les investissements et les équipements (20 millions d'euros) et la mise en œuvre de projets de recherche et de développement à travers le projet européen IPCEI¹ (participation de la France à hauteur de 390 millions d'euros en 2023). Cette dernière action est également portée par la mission « Investir pour la France de 2030 » ;

- la mise en œuvre des plans de soutien aéronautique et automobile, avec 82,2 millions d'euros de soutien dans le cadre des dispositifs faisant suite à la crise du covid-19 et 285 millions d'euros de crédits de paiement pour la recherche dans le cadre du Conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC).

Enfin, l'action 09 « **Dotation régionale d'investissement** » consacre **183,3 millions d'euros** dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de méthode signé entre l'État et les régions le 30 juillet 2020. **La mise en œuvre de cette action paraît donc particulièrement ralentie par rapport aux objectifs d'origine**, qui prévoient une fin des versements à la fin 2022, sauf pour certains projets de rénovation globale². Ainsi, au début du mois d'octobre 2022, le montant des crédits de paiement consommés depuis début 2021 était de 203,8 millions d'euros seulement pour des engagements de 630,1 millions d'euros³, au point qu'on peut s'interroger sur la finalisation de cette action en 2023, compte tenu d'une ouverture de crédits limitée à 183,3 millions d'euros.

¹ Important Project of Common European Interest.

² Instruction du 11 décembre 2020 relative à la dotation régionale d'investissement.

³ Source : Chorus, restitutions Parlement.

II. LE PROGRAMME 363 « COMPÉTITIVITÉ »

Le programme 363 « Compétitivité » doit faire l’objet d’un peu moins de **380 millions d’euros en crédits de paiement en 2023**. Comme pour les autres programmes de la mission « Plan de relance », aucune nouvelle autorisation d’engagement n’est demandée.

Évolution des crédits par action du programme 363

(en millions d’euros et en %)

		LFI 2022	PLF 2023	Évolution PLF 2023 / LFI 2022 (volume)	Évolution PLF 2023 / LFI 2022 (%)
01 – Financement des entreprises	AE	-	-		
	CP	147,0	-	- 147,0	-100,0%
02 – Souveraineté technologique et résilience	AE	140,0	-	- 140,0	-100,0%
	CP	870,9	263,9	- 607,0	-69,7%
03 – Plan de soutien à l’export	AE	-	-		
	CP	14,8	8,0	- 6,8	-45,9%
04 – Mise à niveau numérique de l’État, des territoires et des entreprises – modernisation des administrations régaliennes	AE	407,2	-	- 407,2	-100,0%
	CP	1 224,9	30,0	- 1 194,9	-97,6%
05 – Culture	AE	-	-		
	CP	463,4	42,0	- 421,4	-90,9%
06 – Commandes militaires	AE	-	-		
	CP	41,6	36,5	- 5,1	-12,3%
Total programme 363	AE	547,2	-	- 547,2	-100,0%
	CP	2 762,7	380,4	- 2 382,3	-86,2%

Source : commission des finances du Sénat, d’après les documents budgétaires

L’action 01 « Financement des entreprises » ne fait l’objet d’aucune ouverture de crédits en 2023.

La majorité des ouvertures de crédit concernent l’action 02 « Souveraineté technologique et résilience » avec **263,9 millions d’euros** de crédits de paiement, soit près de 70 % des ouvertures de crédits demandées sur ce programme. Il s’agit de transferts à des entreprises sur deux axes : relocalisation de secteurs critiques (31,7 millions d’euros) et relocalisations territoriales (232,3 millions d’euros). Ces crédits permettent d’assurer les versements pour des projets sélectionnés en 2020 et 2021 par Bpifrance. Ils devraient se poursuivre jusqu’en 2024 au titre des relocalisations territoriales, ceux relatifs aux relocalisations de secteurs critiques devant s’achever dès 2023.

L'absence de crédits consacrés à la recherche duale sur cette action en 2023, contrairement aux exercices 2021 et 2022, illustre le caractère artificiel du rattachement des mesures correspondantes à la mission « Plan de relance », déjà dénoncé l'an passé. En effet, il s'agit d'un dispositif habituellement financé par le programme 191 « Recherche duale (civile et militaire) » de la mission « Recherche et enseignement supérieur », dont les crédits ont été mis à zéro pendant les exercices 2021 et 2022, avant d'être à nouveau abondés dans le projet de loi de finances pour 2023. La création de cette ligne sur la mission « Plan de relance » n'a donc pas permis d'accroître les moyens consacrés à la recherche duale, mais a au contraire accompagné leur diminution, puisque les crédits artificiellement labellisés « plan de relance » marquent en fait un creux dans l'évolution des crédits de ce dispositif, avec de surcroît un manque de lisibilité dans l'utilisation de l'enveloppe budgétaire.

Crédits de la recherche duale civile et militaire en lois de finances initiales

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des lois de finances initiales et du projet de loi de finances pour 2023

Sur l'action 03 « Plan de soutien à l'export », 8 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés au titre d'une dotation à des fonds d'étude et d'aide au secteur privé, en particulier des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI).

L'action 04 « Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises - modernisation des administrations régaliennes » fait l'objet d'une ouverture de crédits à hauteur de 30 millions d'euros, couvrant des restes à payer sur des projets financés par des fonds d'innovation et de transformation numérique (FITN), dont 15,0 millions d'euros pour des projets relatifs à la transformation numérique de l'État et des territoires et 15,0 millions d'euros pour le « sac à dos numérique » des agents publics,

c'est-à-dire une amélioration de leurs postes de travail. Ces crédits sont des **crédits de fonctionnement**, ce qui conduit, comme les années précédentes, à **s'interroger sur le caractère de relance de ces mesures**, particulièrement hétéroclites dans leur destination¹, qui auraient plutôt dû relever des dépenses ordinaires des ministères.

Sur l'**action 05 « Culture »**, **42 millions d'euros** de crédits de paiement seront mobilisés pour assurer les décaissements de dispositifs engagés précédemment, à savoir le « plan cathédrales », le soutien aux investissements dans les monuments historiques n'appartenant pas à l'État, dans les monuments nationaux relevant du centre des monuments nationaux (CMN) et enfin dans d'autres équipements patrimoniaux liés aux collectivités territoriales. Ces crédits ne sont toutefois pas exclusivement des dépenses d'investissement ou de transfert aux collectivités territoriales mais aussi des crédits de fonctionnement à hauteur de 17 millions d'euros.

Enfin, **36,5 millions d'euros** de crédits de paiement sont ouverts sur l'**action 06 « Commandes militaires »** afin de financer l'acquisition d'hélicoptères par la gendarmerie nationale. Pour mémoire, les autorisations d'engagement de cette action ont été ouvertes dès l'été 2020² sur les programmes 152 « Gendarmerie nationale » (à hauteur de 200 millions d'euros) et 161 « Sécurité civile » (32 millions d'euros), avant d'être transférées sur la présente action en 2021.

¹ Voir la présentation faite par le rapporteur spécial de ces crédits dans ses rapports sur les crédits de la mission « Plan de relance » dans le cadre des projets de loi de finances pour 2020 et pour 2021.

² Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

III. LE PROGRAMME 364 « COHÉSION »

Le programme 364 « Cohésion » fait l'objet de demandes de crédits en 2023 à hauteur de **460,7 millions d'euros en crédits de paiement**. Comme pour les autres programmes de la mission « Plan de relance », **aucune autorisation d'engagement nouvelle n'est demandée**.

Évolution des crédits par action du programme 364

(en millions d'euros et en %)

		LFI 2022	PLF 2023	Évolution PLF 2023 / LFI 2022 (volume)	Évolution PLF 2023/ LFI 2022 (%)
01 - Sauvegarde de l'emploi	AE	-	-		
	CP	45,4	-	- 45,4	-100,0%
02 - Jeunes	AE	402,4	-	- 402,4	-100,0%
	CP	3 254,2	155,2	- 3 099,0	-95,2%
03 - Handicap	AE	-	-		
	CP	13,2	-	- 13,2	-100,0%
04 - Formation professionnelle	AE	411,6	-	- 411,6	-100,0%
	CP	567,9	-	- 567,9	-100,0%
05 - Recherche	AE	-	-		
	CP	142,0	-	- 142,0	-100,0%
06 - Coopération sanitaire	AE	-	-		
	CP	-	-		
07 - Cohésion territoriale	AE	11,0	-	- 11,0	-100,0%
	CP	438,4	305,5	- 132,9	-30,3%
08 - Soutien aux personnes précaires	AE	-	-		
	CP	85,2	-	- 85,2	-100,0%
Total programme 364	AE	825,0	-	- 825,0	-100,0%
	CP	4 546,4	460,7	- 4 085,7	-89,9%

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Les ouvertures de crédits concernent seulement deux des huit actions du programme.

D'une part, sur l'action 02 « Jeunes », **155,2 millions d'euros** sont demandés en crédits de paiement afin de verser les sommes restant à payer pour les primes exceptionnelles à l'alternance, concernant des contrats signés avant le 1^{er} juillet 2022.

D'autre part, l'**action 7 « Cohésion territoriale »** fait l'objet d'une ouverture de crédits de paiement de **305,5 millions d'euros** sur plusieurs dispositifs :

- 70 millions d'euros pour la mise en œuvre du plan France très haut débit, sur lequel des décaissements sont prévus jusqu'en 2025 ;

- 113,2 millions d'euros pour assurer les paiements de projets inscrits dans des dispositifs de contractualisation avec les collectivités territoriales tels que les contrats de plan État-région (CPER) ;

- 15 millions d'euros pour verser des aides financières à des entreprises du secteur touristique ;

- enfin, 107,3 millions d'euros pour les paiements de travaux, déjà engagés de modernisation du réseau routier et pour l'entretien des ouvrages d'art, sur une enveloppe totale de 350 millions d'euros.

L'absence d'ouvertures de crédits sur l'**action 01 « Sauvegarde de l'emploi »** marque **la fin de la confusion établie entre les différents régimes d'activité partielle**, dispositif dont le rattachement au plan de relance était pour le moins discutable car il s'agissait plutôt d'un soutien d'urgence permettant d'éviter des fermetures d'entreprise ou des mises au chômage de salariés pendant les phases de restriction d'activité dues à la crise du covid-19. Les crédits du programme 364 ont ainsi été utilisés en 2021 pour financer l'activité partielle relevant normalement de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ».

Dans les autres cas, l'activité partielle constitue un dispositif pérenne, utilisable par toute entreprise faisant face à des difficultés ponctuelles, qui a vocation à être financé par les crédits de droit commun. Elle l'est ainsi désormais sur les crédits du programme 115 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi », pour un montant prévu de 400 millions d'euros en 2023 selon le projet annuel de performances de ce programme.